

## Onderwerp

Vatstellen Participatieverordening Zuid-Holland

## Bestuurlijke samenvatting van het voorstel

In de Participatieverordening Zuid-Holland worden – beleidsarm - de regels rondom participatie opgenomen uit de “Participatievisie en -principes van de provincie” (2018), de Inspraakverordening Zuid-Holland (1995) en de Verordening Recht van Initiatief (2014).

## Inhoud

### *Algemeen*

We maken in deze verordening duidelijk op welke wijze inwoners, maatschappelijke organisaties, (kennis)instellingen, bedrijven en medeoverheden worden betrokken in verschillende fasen van het beleidsproces en binnen welke kaders zij kunnen participeren.

### *Aanleiding en doel vaststellen Verordening*

De betrokkenheid van inwoners en andere belanghebbenden bij de besluitvormingsprocessen van de provincie Zuid-Holland is belangrijk. Het vastleggen van participatie in een verordening biedt duidelijkheid en vastigheid aan zowel de provincie als aan haar inwoners, en dat is ook in het kader van de Omgevingswet wenselijk. De provincie voldoet hiermee aan de wettelijke vereisten gesteld in de Wet Versterking participatie op decentraal niveau die de provincie verplicht tot het maken van een participatieverordening, behoudens de verplichting om in de verordening de voorwaarden te bepalen waaronder ingezetenen en maatschappelijke partijen het zogenaamde ‘uitdaagrecht’ kunnen uitoefenen. Het uitdaagrecht houdt in dat ingezetenen en maatschappelijke partijen de provincie kunnen verzoeken om de uitvoering van een provinciale taak over te nemen. Het in de verordening opnemen van voorwaarden vraagt eerst nog om een beleidsmatige uitwerking van het uitdaagrecht.

Door nu het bestaande beleid “Participatievisie en -principes van de provincie” (2018), samen met de Inspraakverordening Zuid-Holland (1995) en de Verordening Recht van Initiatief (2014) beleidsarm op te nemen in één participatieverordening, maken we een stap in het duidelijk maken waar de provincie als het gaat om participatie voor staat op basis van al bestaand beleid en de huidige Provinciewet op grond waarvan de huidige twee verordeningen zijn vastgesteld. Daarbij wordt de huidige praktijk gecontinueerd. Op dit moment wordt tevens het participatiebeleid geactualiseerd waarbij er ook wordt gekeken naar de uitwerking van het uitdaagrecht. Door gezamenlijk op te trekken met de actualisatie van het participatiebeleid, houden we rekening met eventuele wijzigingsvoorstellen. Na vaststelling van het geactualiseerde participatiebeleid zal de verordening in ieder geval worden aangepast, voor zover het gaat om het uitdaagrecht. Dit loopt mee in de Herziening 2025.

### *Formele bevoegdheid van Provinciale Staten*

Het vaststellen van de Participatieverordening is een bevoegdheid van Provinciale Staten.

### *Juridische aspecten*

Aanleiding voor het opstellen van de Participatieverordening is de Wet Versterking participatie op decentraal niveau. Op 4 juni 2024 heeft de Eerste Kamer ingestemd met het wetsvoorstel. De wet treedt per 1 januari 2025 in werking. Na inwerkingtreding van deze wet zijn Provinciale Staten, verplicht de inspraakverordening te wijzigen in een participatieverordening. Er geldt een overgangstermijn van 2 jaar om een nieuwe participatieverordening vast te stellen, hetgeen betekent dat publicatie van de Participatieverordening Zuid-Holland uiterlijk 1 januari 2027 moet plaatsvinden.

Met deze wet worden de artikelen 147 en 175, lid 1, onderdeel a en c van de Provinciewet, die betrekking hebben op participatie, gewijzigd. Participatie in voorbereiding, wordt uitgebreid naar voorbereiding, uitvoering en evaluatie. Tevens wordt het uitdaagrecht wettelijk verankerd.

Op grond van deze wet wordt de oude inspraakverordening gemoderniseerd en verbreed naar een participatieverordening. Naast de Inspraakverordening Zuid-Holland (1995) wordt ook de Verordening Recht van Initiatief (2014) in de Participatieverordening Zuid-Holland opgenomen. Beide worden daarom als afzonderlijke verordeningen tegelijkertijd met de vaststelling van deze participatieverordening ingetrokken. Ze blijven van toepassing tot de publicatie van de Participatieverordening in het Provinciaal Blad. In deze participatieverordening is tevens overgangsrecht opgenomen. De Inspraakverordening Zuid-Holland (1995) en de Verordening Recht van Initiatief (2014) blijven van toepassing op reacties die op basis van deze verordeningen zijn ingediend. Aan het voorstel is een was-woordt-tabel als bijlage toegevoegd.

Het uitdaagrecht is nog niet opgenomen in de Participatieverordening. Zoals eerder is opgemerkt, zal dit eerst nog beleidsmatig worden uitgewerkt.

De Participatieverordening Zuid-Holland treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Provinciaal Blad waarin dit besluit is geplaatst.

### **Proces**

Provinciale Staten is per brief met als onderwerp "Toelichting op de totstandkoming van een Participatieverordening voor de provincie Zuid-Holland" geïnformeerd over de totstandkoming van de Participatieverordening (14 mei 2024, PZH-2024-852339475). In de brief wordt de aanleiding voor de verordening en de samenhang benoemd met de actualisatie van het participatiebeleid. In de brief is opgenomen dat we ernaar streven de Participatieverordening na de zomer 2024 aan Provinciale Staten voor te leggen en dat daarmee publicatie van de verordening begin 2025 is voorzien.

De Participatieverordening is geagendeerd in de werkgroep Burgerberaden en Participatie van 3 juli 2024, waar gesproken is over het proces zoals is beschreven in bovengenoemde brief.

### **Procedure**

Na vaststelling door Provinciale Staten wordt de verordening gepubliceerd in het Provinciaal Blad, waarna de verordening in werking treedt.

## **Ontwerp-Besluit**

Provinciale Staten van Zuid-Holland,

Gelezen het voorstel van Gedeputeerde Staten van 8 oktober 2024, met het besluitnummer PZH-2024-859102761;

Gelet op Artikel 147 van de Provinciewet, artikel 16.55 van de Omgevingswet en de Wet versterking participatie op decentraal niveau;

Overwegende dat:

- de provincie Zuid-Holland inwoners, maatschappelijke partijen, (kennis)instellingen, bedrijven en medeoverheden meer wil betrekken bij beslissingen die hen aangaan door hen in voorkomende situaties te laten participeren in besluitvormingsprocessen en de uitvoering van provinciale taken;
- participatie de kwaliteit van beleid kan verbeteren doordat de kennis, creativiteit en expertise van inwoners, maatschappelijke partijen, (kennis)instellingen, bedrijven en medeoverheden meer en beter worden benut;
- door inwoners, maatschappelijke partijen, (kennis)instellingen, bedrijven en medeoverheden in staat te stellen om waar mogelijk in meer of mindere mate invloed uit te oefenen op beslissingen die hen aangaan, draagvlak voor provinciale besluiten kan vergroten en daarmee het vertrouwen in de provincie, mede omdat hierdoor duidelijker wordt waarom en hoe beslissingen worden genomen;
- de provincie Zuid-Holland daarom met deze verordening regels wil vaststellen over de mogelijkheden van participatie uitgaande van de ambities uit de Participatievisie en -principes van de provincie (oktober 2018);
- de provincie Zuid-Holland in deze verordening tevens bepalingen van de Inspraakverordening Zuid-Holland en de verordening Recht van Initiatief Zuid-Holland overnemen.

Besluiten vast te stellen:

## **Participatieverordening Zuid-Holland**

### **Paragraaf 1 Algemene bepalingen**

#### **Artikel 1 Begripsbepalingen**

- a. inwoner: de ingeschrevene als bedoeld in artikel 1.1 aanhef en onder d. van de Wet basisregistratie personen die volgens diens persoonslijst zoals genomen in de Basisregistratie Personen als bedoeld in artikel 1.2 van de Wet basisregistratie personen, zijn of haar adres heeft in een gemeente in de provincie Zuid-Holland, en op wiens persoonslijst niet het gegeven van zijn of haar overlijden of van vertrek uit de provincie Zuid-Holland als actueel gegeven is opgenomen;
- b. burgerinitiatief: een verzoek als bedoeld in artikel 7;

- c. gerechtigde: een natuurlijke of rechtspersoon als bedoeld in artikel 4;
- d. initiatiefgerechtigde: de indiener van een burgerinitiatief;
- e. participatie: mogelijkheid tot het uitoefenen van invloed door inwoners, bedrijven, maatschappelijke partijen, groepen en andere overheden op de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van beleid;
- f. participatievisie: de participatievisie en -principes van de provincie zoals vastgesteld door gedeputeerde staten van de provincie Zuid-Holland;
- g. participatieplan: plan als bedoeld in artikel 9;
- h. participatietraject: proces waarbinnen participatie wordt georganiseerd en uitgeoefend;
- i. participatieverslag: verslag over het gevoerde participatieproces zoals bedoeld in artikel 18;
- j. participatievorm: de wijze waarop participatie kan worden uitgeoefend zoals bedoeld.

## **Artikel 2 Participatie verplicht**

Participatie wordt altijd toegepast, tenzij:

- a. het in strijd is met geldende wet- en regelgeving;
- b. het in strijd is met de door de provincie aangegane verbintenissen met betrekking tot het betreffende beleid of de voorbereiding van het betreffende besluit;
- c. het de vaststelling van tarieven voor provinciale dienstverlening en belastingen betreft, zoals bedoeld in de Provinciewet;
- d. het een aangelegenheid betreft waarover binnen een jaar voorafgaand aan het verzoek om participatie reeds door provinciale staten is besloten of die binnen dat jaar in een vergadering van provinciale staten onderwerp van behandeling is geweest;
- e. het een interne organisatorische aangelegenheid van de provincie betreft, zoals voorgenomen benoemings-, aanstellings- en aanwijzingsbesluiten;
- f. het een crisissituatie betreft en de uitkomst van participatie niet kan worden afgewacht;
- g. er geen of weinig beslissingsruimte dan wel beleidsvrijheid bij bestaat ten aanzien van het voorgenomen besluit.
- h. redelijkerwijs kan worden vastgesteld dat gerechtigden nauwelijks tot geen invloed kunnen uitoefenen op het betreffende voorgenomen beleid of besluit;
- i. redelijkerwijs kan worden vastgesteld dat kennis en ervaring van gerechtigden ten aanzien van het voorgenomen beleid of besluit niet of nauwelijks aanwezig zijn.

## **Artikel 3 Mate van participatie en participatievormen**

Gedeputeerde staten overwegen in elk besluitvormingsproces over de mate van participatie, de participatievorm en het participatieproces met inachtneming van haar rol, het doel van participatie en hetgeen hierover is bepaald in de participatievisie.

## **Artikel 4 Gerechtigden**

1. Gerechtigd tot participatie zijn:
  - a. de inwoner die op de dag van de start van een participatieproces of op de dag van ondertekening van een burgerinitiatief vijftien jaar en ouder is;
  - b. een in de provincie Zuid-Holland gevestigde rechtspersoon, en;
  - c. een belanghebbenden.

2. Gedeputeerde staten kunnen besluiten om ook andere ingezetenen en personen de mogelijkheid tot participatie te verlenen.

#### **Artikel 5 Initiatief tot participatie**

Participatie komt tot stand op initiatief van:

- a. gedeputeerde staten, nadat zij daartoe hebben besloten;
- b. een of meer initiatiefgerechtigden die daartoe een burgerinitiatief hebben ingediend en waarover provinciale staten positief hebben besloten.

#### **Artikel 6 Bevoegdheden provinciale staten**

Hetgeen in deze verordening wordt gesteld ten aanzien van gedeputeerde staten is van overeenkomstige toepassing op provinciale staten, indien het onderwerp van participatie een wettelijke bevoegdheid van provinciale staten betreft.

#### **Paragraaf 2 Burgerinitiatief**

#### **Artikel 7 Vereisten burgerinitiatief**

1. Een initiatiefgerechtigde dient een verzoek voor een burgerinitiatief in bij provinciale staten. Het verzoek wordt ingediend met gebruikmaking van een door gedeputeerde staten vastgesteld modelformulier;
2. Het verzoek wordt door tenminste duizend gerechtigden ondersteund;
3. Het verzoek bevat tenminste:
  - a. een omschrijving van het verzoek;
  - b. de achternaam, voornaam of voornamen, de geboortedatum en het adres van de initiatiefnemer zoals opgenomen in de Basisregistratie Personen;
  - c. een globale kostenraming voor zover uit de realisering van het burgerinitiatief kosten voortvloeien;
  - d. de achternamen, voornamen, adressen en geboortedata van de gerechtigden die het burgerinitiatief ondersteunen, en;
  - e. is voorzien van de handtekening van de initiatiefnemer en de datum van ondertekening en indiening.

#### **Artikel 8 Besluitvorming over burgerinitiatief door provinciale staten**

1. Provinciale staten besluiten voor zover mogelijk binnen zes weken, maar uiterlijk binnen 12 weken na de datum van indiening over het burgerinitiatief;
2. De initiatiefgerechtigde ontvangt zo spoedig mogelijk een schriftelijke ontvangstbevestiging.
3. Indien het burgerinitiatief niet aan de indieningsvereisten voldoet, dan verklaren provinciale staten het niet-ontvankelijk en nemen zij het niet in behandeling;
4. Indien provinciale staten het burgerinitiatief niet-ontvankelijk verklaren omdat het onderwerp de bevoegdheid van gedeputeerde staten betreft, sturen zij het burgerinitiatief door aan gedeputeerde staten;

5. Een ontvankelijk burgerinitiatief wordt mondeling behandeld in de vergadering van de statencommissie die het aangaat, waarbij de initiatiefgerechtigde in de gelegenheid wordt gesteld om het burgerinitiatief mondeling toe te lichten tijdens de vergadering van de statencommissie die het aangaat;
6. De statencommissie die het aangaat, brengt een advies uit aan provinciale staten over het te nemen besluit ten aanzien van het burgerinitiatief;
7. De initiatiefgerechtigde wordt uitgenodigd voor de vergadering van provinciale staten waar de behandeling van het burgerinitiatief op de agenda staat en krijgt tijdens deze vergadering maximaal vijf minuten spreektijd om het mondeling toe te lichten;
8. Provinciale staten besluiten over het voorstel voor een burgerinitiatief en sturen het schriftelijke besluit voorzien van een motivering zo spoedig mogelijk aan de initiatiefnemer;
9. Provinciale staten maken het besluit binnen veertien dagen na besluitvorming algemeen bekend door publicatie van het besluit of van de zakelijke inhoud op de provinciale website en in het Provinciaal Blad, dan wel op een andere geschikte wijze.

### **Paragraaf 3 Participatieplan**

#### **Artikel 9 Opstellen participatieplan**

1. Indien gedeputeerde staten hebben besloten tot participatie, dan stellen zij daartoe een participatieplan vast, waarin worden beschreven:
  - a. het initiatief tot participatie;
  - b. de rol van gedeputeerde staten bij het initiatief tot participatie;
  - c. het participatiedoel;
  - d. de participatievorm;
  - e. de inrichting van het participatieproces;
  - f. het besluitvormingsproces en de beslissingsbevoegdheden, en de wijze waarop de participatie uitkomsten hierin worden meegenomen;
  - g. de wijze van communicatie en afronding richting de gerechtigden, waaronder de bekendmaking.
2. Ingeval van een burgerinitiatief worden in het participatieplan in afstemming met de initiatiefgerechtigde in aanvulling op het eerste lid afspraken vastgelegd over onder meer:
  - a. de looptijd van het burgerinitiatief;
  - b. het te bereiken resultaat;
  - c. het budget en de bestedingsverantwoording;
  - d. de kwaliteitsbewaking;
  - e. de ambtelijke ondersteuning.
3. Gedeputeerde staten kunnen gemotiveerd afwijken van het bepaalde in het eerste lid.

### **Paragraaf 4 Inspraak**

#### **Artikel 10 Inspraak verlenen**

1. Indien het voornemen bestaat beleid te ontwikkelen dan wel te wijzigen, besluit het bevoegde bestuursorgaan of daarop inspraak wordt verleend.

2. Indien provinciale staten, een commissie waaraan bevoegdheden van provinciale staten of gedeputeerde staten zijn toegekend of de Commissaris van de Koning besluiten of besluit inspraak te verlenen, dan dragen gedeputeerde staten zorg voor de uitvoering van het besluit.

#### **Artikel 11 Inspraakprocedure**

1. Ingeval van een besluit als bedoeld in artikel 10 stellen gedeputeerde staten een inspraakprocedure vast.
2. Op de inspraakprocedure is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing, tenzij gedeputeerde staten hiervan bij besluit afwijken.
3. De inspraakprocedure omvat tenminste:
  - a. de wijze waarop inspraak wordt verleend;
  - b. een termijnstelling;
  - c. een omschrijving van de mate waarin en de voorwaarden waaronder gerechtigden invloed kunnen uitoefenen.

#### **Paragraaf 5 Afronding en klachten participatieproces**

##### **Artikel 12 Klachten**

1. Gerechtigden kunnen schriftelijk een klacht indienen over de uitvoering van participatie.
2. Voor de indiening van de klacht dient gebruik gemaakt te worden van het door gedeputeerde staten vastgestelde modelformulier.
3. Een klacht moet uiterlijk vier weken na afloop van de participatie worden ingediend.
4. Gedeputeerde staten nemen binnen zes weken na ontvangst van de klacht een beslissing en informeren de klager hierover schriftelijk.
5. Gedeputeerde staten kunnen de termijn in lid 4 met ten hoogste vier weken verlengen.

##### **Artikel 13 Participatieverslag**

1. Zodra de participatie is afgerond, stellen gedeputeerde staten een participatieverslag op.
2. Het participatieverslag bevat tenminste:
  - a. Een beschrijving van het gevolgde participatieproces, inclusief doel, doelgroepen, methoden en gestelde kaders;
  - b. Een weergave van de belangen, zienswijzen, kennisbijdragen en inzichten die door gerechtigden tijdens het participatieproces naar voren zijn gebracht, de wijze waarop hiermee is omgegaan en;
  - c. Een evaluatie van het gevolgde proces mede aan de hand van het oordeel van de deelnemers hierover en een inhoudelijk overzicht van de schriftelijk ingediende klachten en de afhandeling daarvan.
3. Gedeputeerde staten maken het participatieverslag openbaar op de wijze zoals vooraf met de participanten is afgestemd en vastgelegd in het participatieplan, en informeren actief diegenen die hebben deelgenomen aan het participatieproces.

## **Paragraaf 6 Slotbepalingen**

### **Artikel 14 Evaluatie en verantwoording**

1. In onderzoeken naar de positie en profilering van de provincie wordt participatie als onderwerp standaard meegenomen.
2. Gedeputeerde staten doen jaarlijks verslag over de uitvoering van deze verordening.

### **Artikel 15 Intrekking**

1. De Inspraakverordening Zuid-Holland (1995) wordt ingetrokken.
2. De Verordening Recht van Initiatief (2014) wordt ingetrokken.

### **Artikel 16 Overgangsrecht**

1. De Inspraakverordening Zuid-Holland (1995) blijft van toepassing op reacties en de afhandeling hiervan die op basis van een inspraakprocedure op grond van die verordening zijn ingediend.
2. De Verordening Recht van Initiatief (2014) blijft van toepassing op een burgerinitiatief dat op basis van deze verordening is ingediend.

### **Artikel 17 Inwerkingtreding**

Deze verordening treedt in werking op de dag na publicatie in het Provinciaal Blad.

### **Artikel 18 Citeertitel**

Deze verordening wordt aangehaald als: "Participatieverordening Zuid-Holland".



### **Algemene en artikelsgewijze toelichting:**

#### Toelichting bij de Participatieverordening provincie Zuid-Holland

Participatie, of te wel, het in een vroegtijdig stadium betrekken van inwoners, bedrijven, maatschappelijke partijen, collega-overheden en (kennis-)instellingen bij het besluitvormingsproces van Gedeputeerde Staten of Provinciale Staten over onderwerpen die hen aangaan, wordt door hen van groot belang geacht. Door middel van participatie worden zij in de gelegenheid gesteld om in meer of mindere mate invloed uit te oefenen op de besluitvorming van Gedeputeerde Staten of Provinciale Staten. Met inbreng van kennis en ervaring vanuit de samenleving kunnen de kwaliteit van de besluitvorming en de hieruit voortkomende producten worden bevorderd. Participatie kan verder bijdragen aan een grotere betrokkenheid bij de politiek en het bestuur, en het begrip en draagvlak voor bestuurlijke beslissingen bevorderen. Het publiek informeren (instrumentele doelen), draagvlak creëren, het (inhoudelijk) beter maken van besluiten (inhoudelijke doelen) en het goed betrekken van de omgeving bij het proces, vergroot uiteindelijk de legitimiteit van de besluiten en het handelen van de provincie (normatieve doelen).

Door de provincie is al enige jaren geleden ingezet op participatie. Startend in de jaren 90 met de Inspraakverordening Zuid-Holland, waar vervolgens de Verordening Recht van Initiatief in 2014 is bijgekomen en eindigend in 2018 met de afronding van het provinciale programma participatie door de vaststelling van 'De participatievisie en -principes van de provincie'. Sindsdien is participatie onderdeel van het provinciale besluitvormingsproces zonder dat dit is vastgelegd in provinciale regelgeving. Dit was destijds een bewuste keuze. Om participatief werken niet onnodig te juridificeren en juist vanuit intrinsieke motivatie ingezetenen te betrekken bij ons beleid, is toen besloten om het beleid niet in regels vast te leggen.

Ondertussen is de nodige ervaring opgedaan met participatie en kan worden geconcludeerd dat vastlegging van het beleid in een verordening voor meer duidelijkheid kan zorgen, zeker voor de ingezetenen van Zuid-Holland. Dit kan juist betrokkenheid van de ingezetenen bij ons beleid bevorderen. Daarnaast is met de inwerkingtreding van de Omgevingswet en het wetsvoorstel Wet versterking participatie op decentraal niveau het opstellen van een participatieverordening noodzakelijk en straks zelfs verplicht.

#### *Omgevingswet*

De Omgevingswet stelt participatie verplicht in sommige gevallen. Participatie is verplicht bij het maken of wijzigen van de Omgevingsvisie en de Omgevingsverordening en bij projectbesluiten. Een programma dat delen van de Omgevingsvisie uitwerkt, valt ook onder die plicht. De manier waarop de participatie wordt uitgevoerd is vormvrij. De Omgevingswet gaat uit van een participatiebeginsel; het is de bedoeling dat participatie een voorname plek krijgt in het besluitvormingsproces en hoe dat gebeurt mag door de verschillende lagere overheden zelf worden ingevuld.

### *Wet versterking participatie op decentraal niveau*

Op 4 juni 2024 heeft de Eerste Kamer ingestemd met het wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau. De wet wordt per 1 januari 2025 van kracht. Er geldt een overgangstermijn van 2 jaar, waarin we als provincie de tijd hebben om een participatieverordening op te stellen.

Ter versterking van participatie op decentraal niveau worden onder andere de artikelen 147 en 165 van de Provinciewet gewijzigd. Met deze wijziging wordt participatie zoals dit nu in de Provinciewet is opgenomen, uitgebreid van voorbereiding naar voorbereiding, uitvoering en evaluatie. Voor zover participatie in de vorm van inspraak is geregeld in een provinciale verordening is het de bedoeling dat de Provinciewet afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht hierop van toepassing verklaart, tenzij in de verordening anders is bepaald. Voorts wordt met de voorgestelde wetswijziging het zogenaamde 'uitdaagrecht' geïntroduceerd. Dit betekent dat in een verordening kan worden bepaald onder welke voorwaarden ingezetenen en maatschappelijke partijen voorstellen kunnen indienen om zelf provinciale taken waarvan Provinciale Staten de uitvoering aan Gedeputeerde Staten hebben opgedragen uit te oefenen. Hetzelfde geldt ook voor taken waarvan de uitvoering door de wetgever aan het provinciebestuur is opgelegd, tenzij dit in strijd zou zijn met de betreffende wet.

### **Opzet en inhoud**

In de Participatieverordening zijn de uitgangspunten van het participatiebeleid vastgelegd. De verdere uitwerking en toepassing worden voornamelijk door het participatiebeleid vormgegeven. Om versnippering te voorkomen zijn de Inspraakverordening Zuid-Holland (hierna: de Inspraakverordening) en de Verordening recht van initiatief Zuid-Holland (hierna: de Initiatiefverordening) eveneens in deze Participatieverordening opgenomen, zodat alles rondom participatie is geregeld in één verordening. Hierbij wordt opgemerkt dat de Inspraakverordening en de Initiatiefverordening niet één op één zijn overgenomen. Vanwege de structuur en opzet van de Participatieverordening zijn onderdelen van de Inspraakverordening en de Initiatiefverordening aangepast of toegevoegd aan artikelen die het participatiebeleid betreffen. Dit betekent dat de Inspraakverordening en in het bijzonder de Initiatiefverordening niet op alle onderdelen direct herkenbaar kunnen worden teruggevonden in de Participatieverordening. In plaats daarvan is ervoor gekozen om een en ander terug te brengen tot de kern: een verzoek voor een burgerinitiatief wordt ingediend bij Provinciale Staten, Provinciale Staten besluiten hierop uiterlijk binnen 12 weken, en gedurende het besluitvormingsproces kan de initiatiefnemer tijdens de commissie – en de statenbehandeling het verzoek toelichten. Informatie over het interne proces (wie neemt het verzoek in ontvangst, beoordeelt de ontvankelijkheid, zorgt voor de doorgeleiding etc.) zal in een andere vorm worden opgenomen in de ontvangstbevestiging en uitnodigingen voor de behandelingen in de Statencommissie en in de Statenvergadering.

### *Paragraaf 1 Algemene bepalingen*

Paragraaf 1 Algemene bepalingen bevat naast een aantal begripsbepalingen enkele uitgangspunten en verplichtingen die op alle vormen van participatie van toepassing zijn, ongeacht wie hiervoor het bevoegde bestuursorgaan is. Deze uitgangspunten zijn:

- Participatie wordt altijd toegepast, tenzij zich een van de limitatief opgesomde uitzonderingssituaties of - gronden voordoet (artikel 2);

- Bij de keuze voor de mate van participatie, een participatievorm en – proces wordt rekening gehouden met het onderwerp waarop participatie betrekking heeft en de rol van Gedeputeerde Staten of Provinciale Staten (artikel 3);
- Inwoners van de provincie Zuid-Holland die ouder zijn dan 15 jaar, in Zuid-Holland gevestigde rechtspersonen, en belanghebbenden kunnen participeren (artikel 4);
- Participatie komt tot stand op initiatief van Gedeputeerde Staten, Provinciale Staten of door een verzoeker van een burgerinitiatief.

### *Paragraaf 2 Burgerinitiatief*

Er zijn verschillende manieren waarop een participatieproces tot stand kan komen. In de meeste gevallen gebeurt dit op initiatief van Gedeputeerde Staten en soms van Provinciale Staten. Behoudens de uitzonderingen genoemd in artikel 2 moeten zij bij ieder proces voor de vaststelling van een visie, beleid, plan, programma of project participatie toepassen.

Een participatieproces kan ook voortvloeien uit een verzoek tot uitvoering van een burgerinitiatief (artikel 7 en 8). Een burgerinitiatief kan door een of meer inwoners die gerechtigd zijn tot participatie worden ingediend bij Provinciale Staten. Een belangrijke voorwaarde om een burgerinitiatief in behandeling te kunnen nemen, is dat het door tenminste 1000 inwoners wordt gesteund. Daarnaast gelden er nog verschillende formele vereisten, die in acht moeten worden genomen om een voorstel voor een burgerinitiatief in behandeling te laten nemen door Provinciale Staten.

Provinciale Staten moeten uiterlijk binnen 12 weken besluiten op het verzoek. Gedurende het besluitvormingsproces wordt de initiatiefnemer twee keer in de gelegenheid gesteld om het voorstel mondeling toe te lichten, namelijk tijdens de behandeling door de Statencommissie en daarna tijdens de plenaire behandeling in de vergadering van Provinciale Staten.

### *Paragraaf 3 Participatieplan*

De basis voor ieder participatietraject wordt gevormd door een participatieplan. Alvorens een participatietraject te starten moet er eerst een participatieplan worden op- en vastgesteld. In het participatieplan worden onder andere het doel, de vorm en de inrichting van het proces van de participatie beschreven (artikel 9). In geval van een burgerinitiatief wordt een participatieplan in afstemming met de initiatiefnemer(s) opgesteld.

### *Paragraaf 4 Inspraak*

De meest basale vorm van participatie is inspraak. Dit is ook de eerste participatievorm die door de provincie is vastgelegd, namelijk in de Inspraakverordening. Inhoudelijk is de Inspraakverordening overgenomen in deze paragraaf.

### *Paragraaf 5 Afronding en klachten participatieproces*

Ondanks dat het de bedoeling is om met een passende participatievorm en -proces de juiste mate van betrokkenheid te organiseren, kan het zijn dat de keuze voor een vorm en proces alsmede de uitvoering en het verloop hiervan niet naar ieders tevredenheid verloopt. Daarom is er een klachtenprocedure voorgeschreven. Het doorlopen van een klachtenprocedure kan vervolgens

positief bijdragen aan het verdere verloop van het betreffende participatieproces, indien dat nog niet is beëindigd, en aan de versterking van het participatiebeleid.

Het participatieproces wordt, na de behandeling van eventuele klachtenprocedures, afgerond met een participatieverslag. In dit verslag wordt teruggeblikt op het proces en worden hierover conclusies worden getrokken, al dan niet in de vorm van verbetervoorstellen.

## Artikelsgewijze toelichting

### Artikel 1 Begripsbepalingen

Participatie is bedoeld voor de inwoners, bedrijven, maatschappelijke partners en andere overheden van de provincie Zuid-Holland. Om te kunnen bepalen of iemand een inwoner van Zuid-Holland is, wordt aangesloten bij de wet Basisregistratie Persoonsgegevens (artikel 1, eerste lid): Een inwoner is iemand die krachtens de Wet Basisregistratie zijn of haar adres in een gemeente in Zuid-Holland heeft.

Voor de omschrijving van het begrip ‘burgerinitiatief’ wordt verwezen naar artikel 7, waarin is geregeld door wie een dergelijk initiatief kan worden ingediend en aan welke voorwaarden er moet worden voldaan. Ook voor een aantal andere begrippen wordt verwezen naar andere artikelen in de Participatieverordening die hierop op betrekking hebben, zoals de begrippen ‘gerechtigde’, ‘participatieplan’ en ‘participatieverslag’.

Twee belangrijke begrippen waar nog op wordt gewezen, zijn ‘participatie’ en ‘participatievisie’.

Participatie betreft de kern van deze verordening en is gedefinieerd als ‘mogelijkheid tot het uitoefenen van invloed door inwoners, bedrijven, maatschappelijke partijen, groepen en andere overheden op de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van beleid’. Met deze omschrijving wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de ‘participatievisie’, het door Gedeputeerde Staten vastgestelde participatiebeleid, waarvan de essentiële onderdelen nu in deze verordening zijn opgenomen.

### Artikel 2 Participatie verplicht

De verordening schrijft voor dat altijd participatie plaatsvindt. Er zijn echter besluitvormingsprocessen waarin participatie wettelijk niet kan of is toegestaan, door omstandigheden niet kan of weinig tot geen toegevoegde waarde heeft. De situaties waarin dit het geval is, zijn limitatief benoemd en de beperkingen die dit stelt aan participatie vloeien vooral voort uit doelmatigheidsoverwegingen of zijn het gevolg van andere, zwaarder wegende, wettelijke vereisten. In het eerste geval gaat het er om te voorkomen dat participatie niet de voor de deelnemer gewenste of verwachte effecten heeft, omdat, gelet op de aard van het te nemen besluit, er nu eenmaal geen of weinig ruimte is om de inbreng mee te wegen. Het doorlopen van een participatieproces terwijl de deelnemers feitelijk geen of weinig invloed kunnen uitlopen, kan eerder leiden tot minder dan meer maatschappelijke betrokkenheid bij de besluitvormingsprocessen van de provincie.

Daarnaast kunnen beperkingen uit wet- en regelgeving voortvloeien. Zo is het onwenselijk dat een participatietraject een bezwaarprocedure doorkruist. Dit zou afbreuk doen aan de belangen van de bij de bezwaarprocedure betrokken partijen.

Vanwege doelmatigheidsoverwegingen is participatie ook uitgesloten voor onderwerpen, waarover korter dan een jaar geleden door Gedeputeerde Staten of Provinciale Staten is besloten of beraadslaagd. Deze uitsluitingsgrond ziet primair op het indienen van een burgerinitiatief waarover dus relatief recent al is besloten en waaraan al een besluitvormingsproces vooraf is gegaan.

Tot slot spreekt het voor zich dat participatie niet aan de orde kan zijn, wanneer dit of de mogelijke uitkomsten in strijd zijn met geldende wet- en regelgeving.

#### Artikel 3 Mate van participatie en participatievormen

Participatie is maatwerk. Er is niet één vorm, methode of proces waarmee participatie kan worden georganiseerd en uitgeoefend. Om tot een effectieve en daarmee voor ieder bevredigende manier van participatie te komen, moeten vorm, methode en proces aansluiten bij het beoogde doel en de rol van Gedeputeerde Staten of Provinciale Staten.

De volgende participatievormen kunnen afhankelijk van het doel en de rol van Gedeputeerde Staten of Provinciale Staten worden gehanteerd:

**Meewerken:** de provincie werkt mee aan een initiatief tot participatie van een of meer gerechtigden door te adviseren en te ondersteunen;

**Samenwerken:** de provincie bepaalt samen met een of meer gerechtigden de doelen waaraan gezamenlijk gewerkt zal worden en ten behoeve waarvan ieder kennis en bevoegdheden inbrengen, voor zover dit relevant en noodzakelijk is;

**Raadplegen:** de provincie bepaalt waarover en op welke manier gerechtigden kunnen participeren en weegt hun inbreng mee in het besluitvormingsproces;

**Informereren:** de provincie besluit tot beperkte participatie in de vorm van het informeren van gerechtigden.

#### Artikel 4 Gerechtigden

De provincie wil zoveel mogelijk inwoners, bedrijven, (kennis)instellingen, maatschappelijke organisaties en andere overheden laten participeren. Gerechtigd tot participatie zijn primair natuurlijke personen en rechtspersonen die zijn ingeschreven op een woonadres, respectievelijk volgens de Kamer van Koophandel zijn gevestigd, op een bedrijfsadres in Zuid-Holland. Door daarbij voor natuurlijke personen een minimumleeftijd van 15 jaar te hanteren overeenkomstig de Verordening Recht van Initiatief, kan de betrokkenheid van jongeren bij de provinciale politiek groter worden.

Omdat het ook wenselijk kan zijn dat niet in Zuid-Holland ingeschreven natuurlijke en rechtspersonen kunnen participeren, omdat zij bijvoorbeeld een vakantiewoning exploiteren of een bedrijfsfiliaal hebben in Zuid-Holland, is ook een belanghebbende als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, van de Awb gerechtigd tot participatie. In de praktijk zal er vaak een overlap bestaan tussen deze verschillende doelgroepen. Bij het opstellen van een participatieplan moet worden aangegeven wie worden uitgenodigd om te participeren. Als het gaat om inwoners en in Zuid-Holland gevestigde bedrijven, dan zullen vaak die inwoners en bedrijven worden betrokken die een belang bij de besluitvorming hebben.

Tot slot kan afhankelijk van het onderwerp worden besloten om ook andere ingezetenen en personen de mogelijkheid tot participatie bieden. Daarbij kan worden gedacht aan jongeren onder de 15 jaar of bijvoorbeeld aan niet-belanghebbenden wiens expertise of kennis van toegevoegde waarde kan zijn in het besluitvormingsproces.

#### Artikel 6 Bevoegdheden provinciale staten

Zowel Gedeputeerde Staten als Provinciale Staten passen participatie toe. Voor een goed leesbare verordeningen wordt in de meeste artikelen Gedeputeerde Staten genoemd als het bestuursorgaan. In de dagelijkse praktijk zullen zij ook vaker participatie toepassen dan Provinciale Staten. Door in artikel 6 te bepalen dat de artikelen waarin Gedeputeerde Staten worden genoemd, ook van toepassing zijn op Provinciale Staten zijn zij verplicht om in een voorkomend geval op dezelfde manier te handelen.

Overigens geldt het omgekeerde nadrukkelijk niet. Artikel 7 en 8 regelen het burgerinitiatief. Het beslissen over een verzoek voor een burgerinitiatief betreft de exclusieve bevoegdheid van Provinciale Staten.

#### Artikel 7 Vereisten burgerinitiatief

Een verzoek voor een burgerinitiatief moet worden ingediend bij Provinciale Staten en dient aan een aantal voorwaarden te voldoen om in behandeling te worden genomen. Wordt aan een of meer voorwaarden niet voldaan, dan wordt het verzoek niet in behandeling genomen. Er is dan sprake van een niet-ontvankelijk verzoek. Van een ontvankelijk verzoek is sprake wanneer: (a) het voorstel door ten minste 1000 gerechtigden wordt ondersteund, (b) het onderwerp van het burgerinitiatief niet is uitgezonderd in artikel 2 en (c) aan de gestelde procedurele voorwaarden voldoet.

Om een initiatiefnemer behulpzaam te zijn bij het indienen van een voorstel, wordt het gebruik van een standaardformulier voorgeschreven. Met het standaardformulier wordt de initiatiefgerechtigde langs de relevante vragen en in verband hiermee aan te leveren informatie geleid. Dit vergroot de kans op een ontvankelijke aanvraag.

Een belangrijk voorwaarde is dat het voorstel door ten minste 1000 gerechtigden moet worden ondersteund. Dit moet worden aangetoond door middel van de aanlevering van duidelijk leesbare adressen, handtekeningen, geboortedata etc. Hierbij kan niet in alle gevallen worden gebruik gemaakt van openbare bronnen. Het standaardformulier bevat velden die - wanneer volledig ingevuld - een goede controle mogelijk maken. Daarom is het gebruik van dit formulier verplicht gesteld.

#### Artikel 8 Besluitvorming over burgerinitiatief door Provinciale Staten

Zo spoedig mogelijk na ontvangst van het verzoek voor een burgerinitiatief ontvangt de degene die het verzoek heeft ingediend, een schriftelijke ontvangstbevestiging waarin wordt beschreven hoe het proces zal verlopen en waarin wordt aangegeven wanneer uiterlijk een besluit wordt genomen. Een beslissing op het verzoek dient uiterlijk binnen 16 weken te worden genomen.

Alvorens tot een inhoudelijke beoordeling over te gaan, zal na ontvangst van een verzoek voor een burgerinitiatief wordt onderzocht of het aan alle vereisten voldoet. Een belangrijk onderdeel is daarbij de controle van de handtekeningen en persoonsgegevens van de ondersteuners van het verzoek. Uiteraard worden ook de andere vereisten gecontroleerd. Indien niet aan een of meer vereisten wordt voldaan, wordt het voorstel aan Provinciale Staten voorgelegd met het advies om het niet-ontvankelijk te verklaren. Indien het verzoek een onderwerp betreft dat niet tot de bevoegdheid van Provinciale Staten behoort, dan sturen zij het verzoek door aan Gedeputeerde Staten.

Voorafgaand aan de plenaire behandeling en besluitvorming door Provinciale Staten, wordt het verzoek behandeld door de Statencommissie die het aangaat. De indieners hebben tijdens de commissiebehandeling de mogelijkheid om het burgerinitiatief nader mondeling toe te lichten en eventuele vragen van de Statencommissie te beantwoorden. Vervolgens brengt de Statencommissie een behandelingsadvies uit aan Provinciale Staten. De indieners worden tijdens de Statenvergadering in totaal 5 minuten spreektijd gegund om het burgerinitiatief aan Provinciale Staten toe te lichten.

Provinciale Staten nemen tijdens de vergadering een besluit ten aanzien van het verzoek. Indieners ontvangen daarna zo spoedig mogelijk het schriftelijk gemotiveerde besluit, welk besluit binnen 14 dagen na besluitvorming wordt gepubliceerd op de provinciale website en in het Provinciaal Blad.

#### Artikel 9 Opstellen participatieplan

Indien participatie volgens artikel 2 moet worden toegepast, dan is vereist dat er een participatieplan wordt opgesteld. Aan de inhoud van het participatieplan stelt artikel 9 een aantal eisen. Op die manier wordt overeenkomstig het participatiebeleid op een heldere manier in beeld gebracht en vastgelegd wat het exacte onderwerp is, welke rol Gedeputeerde Staten of Provinciale Staten hierbij hebben, wat het doel van participatie is etc. om ervoor te zorgen dat een passende manier van participatie wordt ingezet. Een participatieplan maakt dit ook transparant en controleerbaar. Daarmee wordt het participatieplan onderdeel van de participatie. Dit geldt temeer indien sprake is van een burgerinitiatief, in welk geval er nog aanvullende eisen worden gesteld aan een participatieplan en dit moet worden opgesteld in afstemming met de indieners.

Het opstellen van een participatieplan vloeit min of meer noodzakelijkerwijs voort uit de participatievisie. In de participatievisie wordt gewezen op de noodzaak om een en ander rondom het in te zetten participatieproces schriftelijk vast te leggen. Er zijn echter ook situaties denkbaar dat het opstellen van een participatieplan niet zinvol is. Daarom is in lid 3 de mogelijkheid opgenomen om af te wijken van het eerste lid, waarin het opstellen van het participatieplan wordt voorgeschreven.

#### Artikel 12 Klachten

Hoewel met het kiezen voor een participatievorm en -proces passend bij het onderwerp, de rol van Gedeputeerde Staten of Provinciale Staten en het doel dat met participatie beoogd wordt, kan niet worden uitgesloten dat een of meer gerechtigden klachten hebben over de vorm, het proces of de wijze waarop er met hun inbreng of belangen wordt of is omgegaan. In die situatie kan een klacht worden ingediend door gebruik te maken van een voorgeschreven klachtenformulier.



#### Artikel 13 Participatieverslag

Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten zijn verplicht om na afloop van iedere participatieproces (inclusief klachtenprocedures) een participatieverslag op te stellen. Artikel 15 schrijft voor waar dit verslag tenminste aan moet voldoen. In de kern komt het erop neer dat in het participatieverslag wordt beschreven of en op welke wijze uitvoering is gegeven aan het participatieplan, hoe er met de inbreng is omgegaan en tot welke besluitvorming het heeft geleid.

#### Artikel 15 Intrekking

Deze verordening dient ter vervanging en samenvoeging van de Verordening recht van initiatief Zuid-Holland en de Inspraakverordening Zuid-Holland. Beide verordeningen zijn overgenomen in deze verordening, zodat deze met de inwerkingtreding van de Participatieverordening worden ingetrokken.

Den Haag, 11 december 2024

Provinciale Staten van Zuid-Holland,

Griffier  
drs. B.S.M. Sepers

Voorzitter  
mr. A.W. Kolff

**Bijlagen:**

Bijlage 1: Transponeringstabel Verordening recht van Initiatief – Participatieverordening Zuid-Holland

Bijlage 2: Transponeringstabel Inspraakverordening Zuid-Holland – Participatieverordening Zuid-Holland

Den Haag, 8 oktober 2024

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,

Secretaris  
drs. M.J.A. van Bijnen MBA

Voorzitter  
mr. A.W. Kolff